

LE RETOUR EN TROMPE L'ŒIL DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

L'expert, l'État et l'économie politique locale*

Alain Piveteau **, Éric Rougier ***

L'ajustement structurel et la globalisation ont profondément modifié la conception et les approches de la politique industrielle. Dans le cas du Maghreb, nous montrons que le renouvellement de l'expertise internationale a été un vecteur important du glissement vers la construction de *stratégies industrielles de globalisation*. Cependant, les contextes politiques nationaux, articulés autour de l'État et de coalitions restreintes, continuent d'orienter les politiques *effectivement* mises en œuvre. Au final, le « retour » de la politique industrielle sur fond d'expertise internationale reproduit des logiques opportunistes, tournées vers le marché européen sans rupture fondamentale avec les tendances passées.

Mots clés : Politique industrielle, expertise, Maghreb, économie politique, mondialisation.

Depuis la fin des années 1990, l'idée selon laquelle l'État est en mesure de mener des actions favorisant le rattrapage technologique et le développement de nouvelles activités porteuses à la fois de croissance et de compétitivité a retrouvé du crédit dans la littérature académique après deux décennies de marginalisation¹. On parle alors de nouveau de politique industrielle comme d'un ensemble d'interventions publiques, sélectives ou globales, prenant en charge ou favorisant

* Ce texte a été conçu et rédigé avant le déclenchement du « printemps arabe ». Les analyses, commentaires et conclusions sur l'incapacité des stratégies industrielles à répondre au défi du développement économique restent d'une criante actualité.

** Économiste, chargé de recherche à l'IRD, UMR Prodig CNRS 8586 et associé au GREThA, alain.piveteau@ird.fr

*** Économiste, maître de conférences à l'université Bordeaux IV, UMR GREThA CNRS 5113, rougier@u-bordeaux4.fr

1. L'actualité éditoriale dans ce domaine est dense avec, entre autres, la publication de l'ouvrage de référence de Cimoli, Dosi et Stiglitz (2009), le chapitre du récent cinquième volume du *Handbook of Development Economics* consacré explicitement à la politique industrielle dans une optique de compétitivité et d'attractivité (Rodriguez-Clare, Harrison, 2010), ou la controverse entre J. Y. Lin, nouvel économiste en chef de la Banque mondiale, et H.-J. Chang, un des thuriféraires les plus ardents de la politique industrielle (Lin, Chang, 2009).

les investissements dans des activités ou domaines socialement désirables, et contribuant, de ce fait, à accélérer la transformation structurelle et le rattrapage technologique. Dans ce nouvel environnement, le Maroc, la Tunisie et, dans une moindre mesure, l'Algérie ont en commun le fait d'avoir remis à l'agenda de leur politique économique des objectifs parfois ambitieux d'industrialisation. Au Maroc, le programme Émergence (2005), confirmé dans une version II (2009), fait office de cœur industriel d'une stratégie de croissance extravertie. En Tunisie, le XI^e plan de développement (2007-2011), complété de « la stratégie industrielle à l'horizon 2016 » (2008), doit engager « une mutation profonde du système productif » (Mathlouthi, Mezouaghi, Turki, 2009) sur la double base d'une intégration approfondie à l'économie internationale et de la croissance des investissements privés locaux et étrangers. Enfin, à « l'impératif industriel » du discours tunisien, répond le slogan « un géant se réveille » de l'Algérie qui, suite aux assises nationales de l'industrie en 2007, affichait ainsi sa « stratégie de relance et de politique industrielles ».

Or, fait nouveau, ces agendas puisent une partie importante de leur inspiration dans un conseil globalisé provenant des institutions internationales, mais également, et de façon croissante, des cabinets d'experts internationaux. L'expertise internationale a toujours influencé les stratégies de développement aidé (Easterly, 2006). Toutefois, on peut s'interroger sur l'importance croissante que les acteurs « globalisés » du conseil stratégique à destination des entreprises sont en train de prendre dans la conception des politiques publiques des pays en développement. Si les économistes questionnent de plus en plus les conditions politiques et institutionnelles de la formation et de l'application des politiques industrielles², ils ont encore très peu analysé le rôle de l'expertise internationale dans cette fabrication. Or, ce type d'analyse est utile à une meilleure compréhension des circonstances dans lesquelles les économistes et leurs idées influencent les politiques économiques effectivement menées (Frey, 2006). Dans le cas qui nous occupe, il est possible que l'intervention des bureaux d'études internationaux, souvent extérieurs au jeu politique national, facilite la résolution de rapports d'intérêts contradictoires nécessairement engagés dans la construction d'une stratégie industrielle et, partant, contribue à une plus grande pertinence des stratégies industrielles. Mais il est également possible que cette expertise serve, par différentes voies, à légitimer des options de politique économique établies sur la base d'intérêts constitués. En résumé, soit l'expertise, par son extériorité et sa technicité, permet à des États qui le recherchent d'élargir les coalitions de croissance, soit elle est un facteur de reproduction des coalitions en place et manque sa cible. C'est cette alternative que nous allons tester dans le cas des pays du Maghreb.

2. Un corpus cohérent, dont la nouveauté réside dans l'importance accordée à l'économie politique et à l'environnement institutionnel, est d'ailleurs en train d'apparaître (Rodrik, 2008 ; Chang, 2009 ; Robinson, 2009)

Après avoir rappelé comment, sous l'influence des experts, les formes d'intervention de l'État sur la question industrielle ont pu évoluer (section 1), nous décrivons la relation entre expertise et politique industrielle dans le cas du Maroc (et dans une moindre mesure, de la Tunisie). À partir d'une analyse des choix stratégiques qui se dessinent au milieu des années 2000 dans ces deux pays, nous montrons que l'influence de la norme globale s'exerce effectivement sur les politiques nationales (section 2), mais que la conception de ces dernières reste, *in fine*, assez dépendante des trajectoires passées et des jeux d'acteurs établis de longue date (section 3). L'analyse des conditions méthodologiques de la production de l'expertise et de sa traduction en stratégie industrielle de globalisation montre l'inaptitude de ce nouveau conseil « globalisé » à modifier les modalités de la « négociation » entre acteurs de la politique industrielle dans un sens favorable au développement économique et au progrès social. Dès lors, c'est la seconde proposition de l'alternative précédente qui semble être la plus pertinente dans le cas des pays analysés.

LES MUTATIONS DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE : DE L'AMBITION « INDUSTRIALISANTE » À LA RECHERCHE D'OPPORTUNITÉS DE COMPÉTITIVITÉ

La politique industrielle a, dès l'origine, été considérée sous l'angle d'une distorsion volontaire, opérée par l'État, aux conditions d'un marché de concurrence pure et parfaite (Baldwin, 1969). L'objectif, pour les pays qui accèdent à l'indépendance, est d'encourager, par des protections transitoires, le développement d'activités nouvelles, défiant généralement les avantages comparatifs (Lin, 2009). C'est donc l'État qui doit organiser le processus d'accumulation et de diversification de long terme qui suscitera le changement structurel et réduira la dépendance aux activités primaires. Il s'agit pour lui, *via* une panoplie d'instruments comme les entreprises publiques, les subventions directes et investissements publics, les incitations financières et fiscales, les distorsions de prix relatifs ou la réglementation, de mettre à disposition de l'économie les ressources adéquates à chaque étape du développement industriel. Dans les faits, la politique industrielle a consisté en une stratégie de substitution aux importations mêlant protectionnisme et recherche des effets d'entraînement intersectoriels³. Le savoir mobilisé par les autorités publiques afin d'identifier les industries motrices étant issu des premiers travaux d'économie du développement et de l'expérience soviétique (Lal, Myint, 1996 ; Lin, 2009), les secteurs choisis furent souvent, comme en Chine, en Inde ou au Brésil, ceux de l'industrie

3. Voir Bauer (1976) ou Krueger (1990) pour des bilans négatifs et Rodrik (2007) pour une réévaluation récente de ces stratégies.

lourde, situés en aval des industries des biens d'équipement et des biens de consommation dans la filière.

Cette séquence étatiste et interventionniste correspond d'assez près à la première phase de l'histoire des politiques industrielles au Maghreb puisque les trois pays s'engagent dans la voie d'une substitution aux importations au lendemain de leur indépendance⁴. Au Maroc, l'Office de développement industriel (ODI), créé en 1973 au sein du ministère du Commerce et de l'industrie, organise l'intervention massive et directe de l'État dans les affaires économiques. De ces dispositions naissent de grands groupes publics et privés qui, pour certains, bénéficient de situations de quasi-monopole⁵ et continuent, aujourd'hui encore, à structurer la vie économique du pays (Hibou, 1998 ; Aloui, 2009). Même lorsqu'elle se combine, comme dans les années 1970 au Maroc et en Tunisie, à une ouverture aux IDE, la stratégie engagée est celle d'une stimulation des initiatives privées afin qu'elles puissent se substituer à terme aux investissements étrangers. Ainsi, la loi sur la marocanisation qui active, en 1973, l'article 15 de la Constitution marocaine permettant de limiter le droit de propriété des étrangers, sera à l'origine d'une nouvelle génération d'entrepreneurs (El Aoufi, 1990). Dans les trois pays du Maghreb, le capital privé, qu'il soit d'origine nationale ou étrangère, se développe donc, selon des degrés variables, grâce aux accords et contrats octroyés par un État qui est à la fois le pivot du développement industriel (Waterbury, 1979) et le garant de la progression des niveaux de vie (Yousef, 2004). Toutefois, l'épuisement des premiers modèles d'industrialisation et l'aggravation des déséquilibres macroéconomiques imposent, à partir des années 1980, un nouveau compromis plus conforme aux normes des politiques de développement qui prévalent désormais⁶. Le « catéchisme économique » qui s'impose aux pays du Maghreb affirme en particulier la nécessité de réduire les interventions étatiques à l'institution des principes d'une économie de marché ouverte : la propriété privée, l'ouverture des marchés nationaux et la concurrence (Hibou, 1998).

Pourtant, dès la fin des années 1980, les succès économiques des Nouveaux pays industrialisés asiatiques suggèrent que l'intervention de l'État pour développer la compétitivité de l'industrie nationale a pu, dans certains cas, continuer

4. L'industrialisation algérienne est déjà placée sous influence du conseil expert (Destanne de Bernis, 1971). Elle vise l'introversion de la structure industrielle et le renforcement de la liaison agriculture-industrie. En Tunisie, les premières actions de l'État mettent en place des filières de base et définissent une « voie socialiste pour le développement ». Le Maroc promeut quant à lui les industries manufacturières légères pour remplacer les importations existantes et encourage simultanément certaines exportations liées aux activités extractives.

5. On peut citer l'ONA (Omnium nord africain), la RAM (Royal Air Maroc), Maroc Telecom, l'OCP (Office chérifien des phosphates).

6. Le Maroc signe en 1983 un Programme d'ajustement structurel avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, suivi en 1986 par la Tunisie. L'Algérie s'engage plus lentement dans les réformes. Le gouvernement ne signera son premier PAS qu'en 1994.

à être efficace⁷. La politique industrielle est alors à nouveau perçue comme utile au développement, non pas pour instituer le marché, mais pour suppléer, par des mesures souvent sectorielles, l'incapacité du marché à susciter le changement structurel et la croissance. Dans un contexte marqué par les imperfections de marché, il redevient optimal pour l'État de favoriser le développement d'activités dont les bénéfices sociaux sont supérieurs aux bénéfices privés (Naudé, 2010a ; Pack, Saggi, 2006, pp. 1-2)⁸. La nouvelle habilitation de la politique industrielle vise toutefois un champ d'action plus restreint que dans la période des politiques industrialisantes puisqu'elle est conçue comme une politique optimale, se concentrant sur des interventions de type *second-best*, telles que la coordination des investissements publics et privés ou la circulation de l'information entre les firmes (Hausman, Rodrik, 2003 ; Hausman, Rodrik, Velasco, 2008 ; Rodriguez-Clare, Harrison, 2010). Le changement structurel est désormais vu comme une conséquence non intentionnelle des initiatives microéconomiques sur des marchés corrigés. Il n'est plus le résultat maîtrisé d'une intervention publique directe⁹.

Dans un contexte d'économies globalisées, il s'agit également de saisir les opportunités de croissance économique offertes par l'insertion internationale, en exploitant les avantages comparatifs et les exportations les plus porteuses de bénéfices pour le développement national, et en attirant les IDE verticaux des firmes multinationales porteurs d'insertion dans les chaînes de valeur globales (Rodriguez-Clare, 2007 ; Rodriguez-Clare, Harrison, 2010). La maîtrise de spécialisations productives plus diversifiées devient un enjeu décisif des stratégies industrielles. Pour ce faire, l'État doit disposer d'un diagnostic objectif de la situation de l'économie et des opportunités sectorielles de compétitivité et de croissance. C'est cet impératif de compétitivité et d'attractivité qui constitue le cœur du diagnostic du mémorandum économique que la Banque mondiale consacre au Maroc en 2006 (Banque mondiale, 2006) et que l'on retrouve aussi dans l'intervention de McKinsey. Le premier justifie l'impératif de compétitivité au nom de la croissance et du changement structurel. Le second donne les outils et l'ingénierie pour identifier et promouvoir les futurs moteurs de croissance de l'économie marocaine.

7. Pack et Westphal (1986), Amsden (1989) ou Wade (1990) insistent sur le rôle positif des interventions de l'État dans la promotion des exportations (protectionnisme éducateur, contrôle du secteur financier et du marché du travail, contrôles et sanctions attachés à la non-réalisation des objectifs pour les entreprises aidées). Il faudra du temps et l'insistance du Japon pour que la Banque mondiale elle-même reconnaisse l'existence d'un « modèle asiatique » (World Bank, 1993), mais en expliquant toutefois l'efficacité des interventions publiques par le fait qu'elles aient été orientées vers le marché (voir Ranis, 1995).

8. Sur ce dernier point qui structure une partie des débats actuels autour de la politique industrielle pour les pays en développement, voir Lin et Chang (2009). Pour une présentation générale et très complète des questions récentes posées par la politique industrielle, voir Naudé (2010a, 2010b).

9. Pour les partisans d'une approche plus globale, la politique industrielle peut encore inclure des mesures telles que la protection des industries naissantes, les politiques commerciales, les politiques technologiques, les politiques d'attractivité aux IDE, l'allocation des ressources financières et les institutions comme les droits de propriété (Cimoli, Dosi, Stiglitz, 2009).

Sous l'influence de l'expertise internationale, la stratégie d'émergence industrielle du Maroc et de la Tunisie s'est donc déplacée d'une politique structurelle de long terme vers une stratégie de compétitivité de moyen terme fondée sur une approche microéconomique du changement productif, réduite au point de vue de l'entreprise. Les cabinets McKinsey ou Ernst & Young y ont directement conseillé les États dans la définition de leur stratégie industrielle, ce qui constitue une situation inédite, pour ces pays, dans ce domaine de l'action publique¹⁰. Ainsi, au Maroc, le nouveau gouvernement de 2002 amène au pouvoir des technocrates qui cherchent à mettre en place de grands projets structurants. Des bureaux d'études internationaux sont alors convoqués par le ministère du Commerce et de l'industrie (MCI). Placée sous le contrôle initial d'un Comité de suivi composé de sept membres, présidé par le MCI, la mission « Définition d'une politique industrielle volontariste et ciblée au service de l'essor de l'économie marocaine » est réalisée par le cabinet McKinsey, tout juste installé dans le pays. La présence de McKinsey dans la structure des relations qui modèlent la politique publique va se révéler déterminante puisque les conclusions de son rapport¹¹ seront pour la plupart reprises dans le programme Émergence. La relation proche qui s'établit entre les conseillers du Roi et les experts va même pousser hors du comité quelques conseillers des ministres présents aux premières réunions. McKinsey va donc produire son conseil auprès des plus hautes instances du Royaume court-circuitant de fait, dans la première phase, la représentation ministérielle¹².

DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE À LA STRATÉGIE DE COMPÉTITIVITÉ : L'INFLUENCE DE L'EXPERTISE GLOBALISÉE

La méthodologie suivie par McKinsey au Maroc est très proche de celle mobilisée par Ernst & Young dans le cadre de la définition de la stratégie tunisienne. L'approche repose sur trois dimensions caractéristiques. La méthode est d'abord sectorielle et propose des analyses détaillées des forces et faiblesses de chacune des filières en place et des principaux freins à leur développement. Le programme Émergence se décline en contrats d'engagement signés entre les

10. En Algérie, le conseil externe n'est pas parvenu à s'insérer aussi aisément dans le jeu des relations économique-politiques. À la fin des années 2000, le ministre de l'Industrie confie également à un groupe d'experts nationaux, dont deux anciens ministres, la préparation d'un document stratégique dont la plupart des propositions sont d'abord retenues, avant d'être mises en sommeil. La légitimité experte a vite été effacée au profit d'une légitimité plus politique de la proposition, fondée sur les coalitions dominantes (Andreff, 2009).

11. Le terme « rapport » est abusif puisque le cabinet communique sous la forme exclusive de diaporamas alors qu'on a longtemps évoqué l'existence d'un document de 1 800 pages, symbole, probablement, de la solidité des recommandations.

12. On s'appuie ici sur différents entretiens menés en 2009 au Maroc, sur l'étude de documents confidentiels du cabinet McKinsey, puis sur les présentations officielles du programme Émergence.

représentants du secteur concerné et l'État¹³. Le deuxième élément, novateur, est que l'évaluation du niveau de compétitivité des secteurs est *benchmarkée*. Les résultats servent à repérer les filières sur lesquelles le pays possède les meilleures chances d'améliorer ses performances d'exportations. Le rapport McKinsey préconise alors un positionnement de l'économie marocaine sur quatre blocs de compétition pouvant percer sur le marché européen. Deux des quatre axes du programme Émergence concerneront finalement le tissu productif existant. Il s'agit de moderniser et de relancer les spécialisations productives historiques du Maroc (agroalimentaire, transformation des produits de la mer, textile) qui deviennent, dans la nouvelle grammaire « émergentiste », des moteurs mondiaux de la croissance marocaine. Mais le *benchmarking*, doublé d'études de cas internationaux¹⁴, conduit à identifier deux axes de nouvelles spécialisations productives. Le premier concerne le développement d'une filière d'*offshoring*. Il doit permettre au Maroc de devenir leader dans le *nearshore* francophone et hispanophone. Le second a trait à la création de Med Zones¹⁵ conçues pour accélérer la sous-traitance industrielle à destination de l'Europe autour de trois secteurs : l'automobile, l'aéronautique et l'électronique. L'extraversion se présente donc comme la troisième dimension stratégique de l'approche puisqu'elle organise toute la transformation économique. Un plan national de développement des infrastructures doit permettre d'innover les trois zones émergentes de la stratégie industrielle : sous-traitance industrielle au Nord, service et *offshoring* sur l'axe Casablanca-Rabat et agroalimentaire dans la région d'Agadir. Les zones dédiées, véritables « produits de combat de deuxième génération » selon les termes du cabinet McKinsey, doivent faire l'objet d'une intense promotion à l'échelle européenne avec « une proposition de valeur objective très agressive pour les investisseurs des secteurs concernés ». Des « plans anti-cannibalisation » de ces zones par le tissu industriel national sont suggérés par le bureau d'étude¹⁶, les zones spéciales n'entrant en relation avec les bassins industriels locaux qu'à l'aide d'un *programme d'arrimage* organisant la sous-traitance.

Les deux programmes d'industrialisation extravertie, relativement proches dans leur conception et dans leur esprit, reprennent les principes de diversification industrielle et de montée en gamme qu'ont connus les NPI asiatiques. Il s'agit de développer des activités exportatrices de plus haute valeur ajoutée et de renforcer la compétitivité de l'industrie afin de diminuer la dépendance de la

13. Cette logique contractuelle est très présente dans la définition des nouvelles modalités de la politique industrielle chez Rodrik (2008), Lin et Chang (2009) ou Robinson (2009). Elle s'inspire du « miracle asiatique ».

14. Les *maquiladoras* au Mexique, la politique de ciblage en Malaisie, les politiques de promotion à Dubaï etc.

15. Les Med Zones ont eu pour premières dénominations « Maquiladoras Méditerranée ».

16. Ces plans ne sont pas définis opérationnellement par le cabinet, mais il s'agit d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur le fait que les activités économiques locales ne doivent pas occuper les espaces industriels dédiés aux capitaux extérieurs.

croissance aux activités traditionnelles, à l'agriculture bien évidemment mais également aux anciennes spécialisations, comme les activités de sous-traitance simple dans le textile et la confection¹⁷. Des filières communes sont ciblées dans les deux pays, comme l'électronique, l'automobile et l'aéronautique. D'autres sont plus spécifiques au cas tunisien, comme l'industrie plastique ou pharmaceutique. Elles correspondent en fait aux marchés de la sous-traitance européenne, les deux économies se mettant en concurrence pour le servir en s'engageant dans une véritable « course aux armements »¹⁸. Au final, en guise de stratégie industrielle, l'expertise globalisée préconise donc que des pays comme le Maroc ou la Tunisie dotent leur territoire, principalement le littoral, de différents pôles de croissance extravertie qui ne sont en fait que des espaces d'accueil des IDE au sein desquels les décideurs tentent d'organiser l'agglomération de divers segments de la production manufacturière européenne intensifs en emplois qualifiés. L'expertise internationale, à l'appui d'une cartographie des forces existantes et des opportunités internationales présentes, conduit inévitablement à une stratégie de compétitivité spatialisée et non à une politique de développement industriel de long terme.

En mobilisant des méthodes de diagnostic habituellement utilisées pour hiérarchiser les problèmes d'organisation ou de compétitivité des entreprises, l'industrie du conseil contribue à diffuser, dans le domaine des politiques publiques, des représentations et des méthodes issues du monde des affaires¹⁹. Or, le champ des politiques publiques n'est pas similaire à celui des décisions d'entreprises. Il n'y a pas d'homothétie entre la question de la compétitivité au niveau des entreprises et au niveau d'une économie nationale, comme Krugman (1994) le montre en réponse à Porter (1990). À partir de fondements théoriques différents, puisqu'ils sont tirés de l'économie internationale et de l'économie du développement²⁰ et non des sciences de gestion comme dans le cas du rapport de McKinsey, le mémorandum de la Banque mondiale sur le Maroc (Banque mondiale, 2006) était parvenu à d'autres conclusions. Plutôt que de s'appuyer sur les spécialisations historiques et sur le passage d'une sous-traitance simple à une sous-traitance active, il s'agissait de stimuler l'apparition de nouvelles exportations. C'est ici que se situe une des limites des méthodes utilisées par le conseil expert globalisé. Issues du monde des entreprises, ces méthodes véhiculent des conceptions de la compétitivité ou de la croissance

17. Les activités manufacturières représentent de 16 % du PIB au Maroc à 20 % en Tunisie, au premier rang desquelles on trouve le textile et l'agro-alimentaire.

18. Sur cette concurrence dans l'attraction des IDE, voir Nicet-Chenaf et Rougier (2009).

19. McKinsey compte parmi ses clients 50 gouvernements et 93 des 100 premières entreprises mondiales. La question des conflits d'intérêt mérite donc d'être abordée.

20. À savoir les travaux sur les découvertes à l'exportation (Klinger, Lederman, 2004) et le développement industriel comme processus d'auto-découverte (Hausman, Rodrik, 2003).

difficilement transposables à l'échelle macroéconomique. Le diagnostic forces-faiblesses réalisé par McKinsey, inspiré des travaux de Porter (1990, 1999), accorde une place plus importante à ce qui existe qu'à ce qui peut exister, compte tenu des risques et des coûts associés aux nouveaux produits pour les entreprises. La notion de croissance économique correspond alors à une logique de conquête de parts de marché qui évince celle, plus structurelle, de développement industriel, de diversification et d'augmentation du nombre de produits maîtrisés et exportés. Dès lors, les prescriptions des bureaux d'études ne sont pas forcément celles qui, appliquées, conduiraient au développement industriel. Hausman et Rodrik (2003) montrent par exemple qu'en présence d'externalités liées à l'information, la politique optimale pour provoquer la diversification est de soutenir l'investissement dans des activités nouvelles *ex ante*, puis de rationaliser, c'est-à-dire de sélectionner les meilleurs, *ex post*. C'est l'inverse que propose le diagnostic de McKinsey pour le Maroc : sélectionner d'abord parmi l'existant et soutenir l'investissement ensuite dans ce petit nombre de secteurs.

Prenant acte des conclusions peu originales produites par l'expertise internationale, le recours à McKinsey au Maroc et à Ernst & Young en Tunisie correspond à une forme d'externalisation de la fabrique des politiques publiques dont il convient de mieux comprendre les motivations. Tout d'abord, elle révèle, probablement pour partie, le souhait de pouvoirs centraux en manque de légitimité économique de professionnaliser la construction des politiques publiques et de s'appuyer sur les atouts revendiqués de ce conseil : neutralité politique, savoir-faire technique, respect des délais, clarté des présentations et des propositions. Mais la renommée internationale du cabinet est également supposée faciliter la prise de décision par contournement de la technocratie marocaine ou du conseil interne (universités et bureaux d'étude marocains) en limitant le débat public (De Montlibert, 2007 ; Frey, 2006). L'appel à l'expertise externe, supposée imperméable aux enjeux politiques internes, a ainsi pu être analysé, dans certains cas, comme une étape nécessaire à la justification de changements importants dans les politiques économiques (Shirley, 2009), son rôle étant d'introduire une « nouvelle vision du monde » dans un environnement clivé. La nouvelle norme de politique économique s'impose d'autant plus facilement qu'elle paraît indiscutable théoriquement, du fait de l'autorité experte qui la produit, et incontournable empiriquement, du fait de son application ailleurs (*benchmark*) et de l'échec des stratégies alternatives (Shirley, 2009). De surcroît, le recours à l'expertise globalisée s'inscrit dans une ère où les configurations spécifiques des rapports sociaux s'effacent devant l'évidence des « solutions » globales. Robinson (2010) décrit ainsi comment, durant les vingt dernières années, le centre de gravité de la stratégie de développement s'est déplacé de la problématique de l'industrialisation vers celle de l'intégration à l'économie mondiale. Il explique ce glissement par le remplacement progressif des vieilles

élites nationales par de nouvelles élites plus tournées vers l'international. Au Maroc, une sociologie des élites, et en particulier des conseillers de la monarchie, révélerait probablement un très fort degré d'insertion à l'international, ne serait-ce que dans les parcours de formation, contribuant du même coup à faciliter la diffusion de nouvelles normes de politique publique.

Dans ces évolutions lourdes, l'économie politique locale continue d'imprégner significativement les politiques économiques effectivement mises en place. Ce faisant, elle introduit, dans la prescription experte, une distorsion qui en limite un peu plus la portée et parfois même la pertinence. De surcroît, et bien malgré elle, l'expertise extérieure, retravaillée par les intérêts locaux en place, vient renforcer les coalitions d'acteurs existantes.

LA « STRATÉGIE » CONTRE LA « POLITIQUE » INDUSTRIELLE : DISTORSIONS LOCALES ET DÉFAUT DE MAÎTRISE DU CHANGEMENT PRODUCTIF

Dans un contexte régional de forte dépendance vis-à-vis des grands groupes industriels et des marchés européens²¹, les États du Maghreb sont placés face à une équation complexe. Les stratégies proposées par l'expertise globalisée posent la question de l'articulation entre une logique d'attractivité des investissements verticaux (logique opportuniste) et la volonté de maîtriser les trajectoires de spécialisation productive que l'on souhaite, *in fine*, industrialisantes. Se pose également la question de la coopération entre les firmes étrangères et les milieux productifs locaux, pour augmenter les possibilités d'effets de report de productivité, mais, également, pour préserver les clientèles politiques que constituent les entrepreneurs. Dans chacun des trois pays, les choix de politique industrielle se sont conformés assez différemment à ces enjeux. Ils ont été interprétés ou réinterprétés différemment.

Localement, les mobilisations d'acteurs (industriels en place, groupes internationaux, notables locaux) en quête d'opportunités liées au changement de politique économique ont influencé la définition effective des stratégies industrielles. Les groupes sociaux ou les entreprises, qui bénéficiaient de stratégies industrielles cantonnées aux marchés de la sous-traitance européenne (Maroc et Tunisie) ou réduites à l'exploitation de la rente pétrolière (Algérie), ont continué à influencer très fortement les décisions de « l'État-stratège » sans que, *in fine*, ne puissent être réellement mises en place les conditions permettant de saisir les opportunités de croissance offertes par une intégration maîtrisée

21. En 2007, plus de 80 % des exportations industrielles de la Tunisie concernent le marché européen et plus de 2 200 entreprises industrielles à participation européenne sont présentes ; 45 % de l'ensemble des entreprises industrielles sont totalement exportatrices (Ministère de l'Industrie, de l'énergie et des petites et moyennes entreprises, 2008).

à l'économie mondiale. Le poids des héritages économiques et politiques est donc resté déterminant dans la mesure où il a conditionné le passage de la prescription à l'action.

Au cours des quinze dernières années, le réformisme libéral et contrôlé des États tunisien et marocain a surtout consisté à rendre attractif le territoire par la mise à niveau des organisations, des systèmes réglementaires et, surtout, des lieux d'accueil (zones d'activités, zones franches) en satisfaisant *a minima* aux normes mondiales de l'insertion internationale. Le point d'ancrage des deux stratégies industrielles se trouve dans les différentes réformes lancées au milieu des années 1980, puis maintenues au cours des années 1990 qui, paradoxalement, n'ont pas mené à une économie de marchés et au développement d'une véritable classe moyenne d'entrepreneurs fondée sur l'initiative privée (World Bank, 2009). L'étatisme tunisien s'est perpétué (Hibou, 2006), au même titre qu'au Maroc « le système d'interdépendances complexes, au centre duquel le Palais et les grands groupes monopolisent, non sans conflit, une part essentielle des ressources mais aussi des moyens de contrôle et de décision » (Catusse, 2010). Une capacité de régulation de l'économie nationale par l'État s'est donc maintenue au Maroc et en Tunisie parce qu'ils ont su, contrairement à l'Algérie, combiner en un système stable deux régimes en apparence contradictoires (Hibou, 2006). Le premier régime est relatif à la protection tarifaire et, en contrepartie, au contrôle politique des milieux d'affaires locaux bénéficiaires des rentes aménagées par ces politiques²². Le second régime correspond à la mise en place spatialisée et circonscrite de règles libérales minimales, d'infrastructures et de logistique, pour attirer les investissements étrangers (zones franches ou réglementations spécifiques pour les firmes étrangères) vers les biens ou services exportables. Or, même s'il est loin d'offrir à ces pays la maîtrise de leur développement industriel, ce système politico-économique n'a pas été remis en question par l'intervention d'experts internationaux dans le processus de fabrication des récentes stratégies industrielles. Au Maroc, la réintégration, hautement symbolique et politique, du secteur textile habillement dans les moteurs mondiaux de la croissance marocaine s'est faite sous la pression des représentants de la puissante Association marocaine des industries du textile et de l'habillement (Amith). Les changements introduits par Émergence II illustrent quant à eux l'influence renouvelée des notabilités locales dans l'arène politique nationale. La principale modification concerne l'offre foncière qui se multiplie dans les régions sous la forme de plateformes d'activités intégrées généralistes ou dédiées. Or, elle s'apparente davantage à une concession redistributive faite aux régions initialement maltraitées qu'à une recherche effective d'externalités d'agglomération.

22. Fait remarquable et convergent dans les trois pays, les milieux d'affaires nationaux et locaux qui ont grandi à l'ombre de l'État ont été les plus réticents devant les réformes économiques.

Une autre caractéristique importante de cette stratégie d'attractivité est qu'elle tend à diminuer la maîtrise qu'a l'État sur la transformation industrielle sectorielle. Harding et Javorcik (2007) ont démontré qu'une logique de sélection sectorielle des capitaux entrants reste aujourd'hui possible, dès lors que des incitations adéquates sont mises en place. Dans le programme Émergence au Maroc, comme dans *la stratégie industrielle à 2016* en Tunisie, ce dispositif d'incitation sectorielle existe, mais il se réduit en fait à une offre foncière renforcée, dédiée ou généraliste, doublée d'un plan de commercialisation d'enclaves territoriales à l'international pour attirer les investissements mondiaux. En Tunisie, quatre pôles de compétitivité²³ ont ainsi été formés autour de secteurs clés à côté d'un vaste programme de développement et de mise aux normes internationales des zones industrielles, orientation centrale tout à fait comparable à ce qu'on constate dans les deux versions du programme Émergence (*cf. supra*). En fait, ce sont les choix des firmes multinationales qui déterminent en partie les bifurcations dans la structure industrielle initiale et, souvent, imposent des réajustements aux politiques publiques. L'arrivée de Renault au nord de Tanger en fournit un exemple évident. La restructuration de la filière automobile autour d'un grand constructeur n'apparaissait ni dans le rapport McKinsey, ni dans le premier programme Émergence. Le développement du secteur automobile n'était alors pensé qu'à travers l'existant, à savoir le renforcement des équipementiers présents à Casablanca et à Tanger. Ainsi, les opportunités offertes aux firmes multinationales par les zones spéciales sont suffisamment fortes et nombreuses pour susciter des investissements qui ne sont pas ciblés par la politique publique, mais qui ne peuvent pas être refusés car ils sont porteurs d'emplois.

Pour justifier une stratégie plus ambitieuse intégrant l'innovation, le discours qui enveloppe ces pôles industriels emprunte également aux pôles de compétitivité à la française en accordant de l'importance aux facteurs spatiaux, aux externalités d'agglomération et aux réseaux territorialisés d'acteurs. Plusieurs facteurs font néanmoins douter de la possibilité, à court et à moyen terme, de voir ces logiques d'agglomération d'activités évoluer vers des logiques de pôles innovants (clusterisation). Tout d'abord, elles sont encore très dépendantes des donneurs d'ordre et restent particulièrement sensibles aux décisions de délocalisation-relocalisation des firmes étrangères. Ensuite, les niveaux encore faibles de R&D et de capital humain, la rareté des transferts de connaissance des laboratoires vers les entreprises ou, encore, la surreprésentation des pratiques concurrentielles par rapport aux pratiques coopératives interentreprises dans les agglomérations existantes²⁴ suggèrent plutôt la reproduction de dynamiques *offshore*. Les spécialisations actuelles sur des activités intensives en travail peu

23. Le textile (Monastir-El feija), les industries mécaniques et électroniques (Sousse), les industries agro-alimentaires (Bizerte) et la pétrochimie (Gafsa).

24. Cf., entre autres, Piveteau (2009), Assens et Abittan (2010) ou Mezouaghi (2009).

qualifié (textile habillement par exemple) dans des unités de taille moyenne, voire faible, rendent difficiles les partenariats public-privé et limitent la capacité des technopoles à stimuler un développement industriel basé sur la connaissance. Tout laisse donc croire qu'en dépit du volontarisme politique affiché, les bifurcations sectorielles ciblées continueront d'être fragiles en Tunisie comme au Maroc. Elles dépendent en effet, en grande partie, du redéploiement spatial des firmes européennes et semblent portées par une coalition retréinte d'acteurs soucieux de leur propre reproduction (milieux d'affaires sectoriels et élites locales associés aux pouvoirs centraux). Qui plus est, compte tenu du faible degré de réalisation des projets et des actions annoncés, du défaut de coordination avec d'autres segments de la politique publique pourtant complémentaires – on songe ici à l'absence de dialogue avec l'aménagement du territoire –, la politique industrielle marocaine a fini par se réduire à une stratégie d'amélioration de la compétitivité d'activités existantes ou d'attraction d'IDE sur un petit nombre d'activités nouvelles de sous-traitance, orientées vers le marché européen. Au-delà des créations directes d'emplois²⁵, la stratégie d'émergence industrielle marocaine n'a pas su produire d'effets significatifs sur le développement des firmes locales. L'État, pour assumer son rôle nouveau dans l'industrialisation, a été amené à négocier ses options stratégiques avec des sources extra-étatiques de pouvoir économique (Aloui, 2009). Ces sources de pouvoir sont diverses puisque, à côté des experts qui conseillent, se trouvent les firmes leader des chaînes de valeur globales dont la localisation devient essentielle. Mais elles sont également locales puisqu'en plus de nouveaux pouvoirs élus (consécutifs aux ouvertures politiques et aux décentralisations), des entrepreneurs privés et des milieux d'affaires nationaux ou locaux ont pu voir leur influence croître avec la libéralisation et les privatisations.

CONCLUSION

Si le pouvoir croissant des experts « globalisés » participe bien d'une tendance générale à l'homogénéisation du conseil en matière de politique industrielle, cette dernière ne se conforme pas en totalité à la recommandation experte. Dans chaque pays, les stratégies récentes se sont ajustées à l'expression, plus ou moins forte, d'intérêts locaux (industriels, milieux d'affaires, détenteurs de rente, etc.) donnant lieu, *in fine*, à des politiques hybrides. Plus qu'à de véritables politiques industrielles, les États, légitimés par les diagnostics produits par le nouveau conseil globalisé, se limitent à des options de recherche de niches, sans parvenir à mettre en cause de fragiles équilibres, pourtant peu favorables au développement économique.

25. On évoque la création de 440 000 emplois dont 240 000 emplois directs, chiffre fortement revu à la baisse dans Émergence II.

L'analyse conduite à partir du cas emblématique du Maroc suggère que l'ingénierie experte et le nouveau conseil globalisé remplissent une fonction de sélection et une fonction de légitimation de programmes de développement industriel tiré par les exportations. Si, ce faisant, ils ont paru renforcer l'action de l'État sur l'économie en lui conférant un rôle stratégique dans le devenir industriel, ils contribuent paradoxalement à l'éloigner des deux attendus d'une véritable politique industrielle : le changement structurel et une construction sociale élargie des choix productifs. Dit autrement, la conception de la politique industrielle a changé mais l'expertise qui alimente ce glissement ne peut fonder une véritable politique industrielle, qui plus est lorsqu'elle s'avère incapable d'intégrer les conditions locales du passage aux politiques effectives.

BIBLIOGRAPHIE

- Aloui O., 2009, « Quel modèle économique pour le Maroc ? », *Economia*, n° 2, pp. 30-33.
- Amsden A., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.
- Andreff W., 2009, « Réformes, libéralisation, privatisation en Algérie. Point de vue d'un outsider en 1988-1994 », *Confluences Méditerranées*, n° 71, pp. 41-62.
- Assens C., Abittan Y., 2010, « Networking et pôles de compétitivité : le cas du Technopark de Casablanca », *Innovations*, n° 1, pp. 157-177.
- Banque mondiale, 2006, *Royaume du Maroc : promouvoir la croissance et l'emploi par la diversification productive et la compétitivité*, Washington D. C., World Bank.
- Baldwin R. E., 1969, « The Case Against Infant Industry Protection », *Journal of Political Economy*, vol. 77, n° 3, pp. 295-305.
- Bauer P., 1976, *Dissent on Development: Studies and Debates in Development Economics*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Catusse M., 2010, *Le temps des entrepreneurs ? Politique et transformations du capitalisme au Maroc*, Paris, IRMC/Maisonnieuve & Larose.
- Chang H.-J., 2009, « Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation? », ABCDE Conference, Séoul, Corée du Sud, 22-24 juin 2009.
- Cimoli M., Dosi G. Stiglitz J. E., 2009, *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, New York, Oxford University Press, 575 p.
- De Montlibert C., 2007, *Les agents de l'économie. Patrons, banquiers, journalistes, consultants, élus. Rivaux et complices*, Paris, Raisons d'agir (coll. « Cours et Travaux »), 251 p.
- Destanne de Bernis G., 1971, « Les industries industrialisantes et les options algériennes », *Revue Tiers Monde*, vol. XII, n° 47, pp. 545-563.
- Easterly W., 2006, *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, New York, The Penguin Books.
- El Aoufi N., 1990, *La marocanisation*, Casablanca, Toubkal.
- Frey B., 2006, « How Influential is Economics », *De Economist*, vol. 154, n° 2.
- Harding T., Javorcik B. S., 2007, « Developing Economies and International Investors: Do Investment Promotion Agencies Bring Them Together ? », *CEPR Discussion Papers*, n° 6418, Londres, Centre on Economic Policy Research.

- Hausman R., Rodrik D., 2003, « Economic Development as Self-Discovery », *Journal of Economic Development*, vol. 72, pp. 603-633.
- Hausman R., Rodrik D., Velasco A., 2008, « Growth Diagnostics » in Stiglitz J., Serra N. (dir.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, New York, Oxford University Press.
- Hibou B., 1998, « Économie politique de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les études du CERI*, n° 39, mars 1998.
- Hibou B., 2006, « Le libéralisme réformiste, ou comment perpétuer l'étatisme tunisien », *L'économie politique*, vol. 4, n° 32, pp. 9-28.
- Klinger B., Lederman D., 2004, « Discovery and Development: An Empirical Exploration of « New » Products », *Policy Research Working Paper Series 3450*, Washington D. C., The World Bank.
- Krueger A. O., 1990, « Government Failures in Development », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, n° 3, pp. 9-23.
- Krugman P., 1994, « Competitiveness, A Dangerous Obsession », *Foreign Affairs*, mars-avril, pp. 28-44.
- Lal D., Myint H., 1996, *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth. A Comparative Study*, Oxford, Clarendon Press.
- Lin J. Y., 2009, *Economic Development and Transition*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press.
- Lin J. Y., Chang H.-J., 2009, « Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang », *Development Policy Review*, vol. 27, n° 5, pp. 483-502.
- Mathlouthi Y., Mezouaghi M., Turki Y., 2009, « La localisation des entreprises du secteur TIC dans le Grand Tunis. Agglomération et fragmentation territoriale » in Mezouaghi M. (dir.), *Les localisations industrielles au Maghreb : attractivité, agglomération et territoires*, Paris, Karthala, pp. 283-315.
- Mezouaghi M. (dir.), 2009, *Les localisations industrielles au Maghreb : attractivité, agglomération et territoires*, Paris, Karthala.
- Ministère de l'Industrie, de l'énergie et des petites et moyennes entreprises, 2008, *Stratégie industrielle nationale à l'horizon 2016*, Synthèse, Tunis, 41 p.
- Naudé W. A., 2010a, « Industrial Policy: Old and New Issues », *WIDER Working Paper 106*, Helsinki, UNU-WIDER.
- Naudé W. A., 2010b, « New Challenges for Industrial Policy », *WIDER Working Paper 107*, Helsinki, UNU-WIDER.
- Nicet-Chenaf D., Rougier E., 2009, « Concurrence des territoires ou effets de déversement d'attractivité ? Nature des relations entre les IDE marocains et les IDE Tunisiens », *Région et développement*, n° 29.
- Pack H., Saggi K., 2006, « Is there a Case for Industrial Policy? A Critical Survey », *World Bank Research Observer*, vol. 21, n° 2, pp. 267-297.
- Pack H., Westphal L. E., 1986, « Industrial Strategy and Technological Change: Theory Versus Reality », *Journal of Development Economics*, vol. 22, n° 1, pp. 87-128.
- Piveteau A., 2009, « Intégration productive transfrontalière ou reproduction d'un rapport de sous-traitance. Les confectionneurs tangerois », *Critique économique*, n° 25, pp. 17-39.
- Porter M., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press.
- Porter M., 1999, *La concurrence selon Porter*, Paris, Édition Village Mondial.
- Ranis G., 1995, « Another Look at the East Asian Miracle », *The World Bank Economic Review*, vol. 9, n° 3, pp. 509-534.
- Robinson J., 2009, « Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective »,

- mimeo, Harvard University, Department of Government/IQSS.
- Robinson J., 2010, « Global Capitalism Theory and the Emergence of Transnational Elites », *UNU-WIDER Working Paper* n° 2010/02.
- Rodriguez-Clare A., 2007, « Clusters and Comparative Advantage: Implications for Industrial Policy », *Journal of Development Economics*, vol. 82, n° 1, pp. 43-57.
- Rodriguez-Clare A., Harrison A., 2010, « Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy » in Rodrik D., Rosenzweig M. (dir.), *Handbook of Development Economics*, vol. 5, Amsterdam, North-Holland.
- Rodrik D., 2007, « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? », *Journal of Economic Literature*, XLIV, pp. 969-983.
- Rodrik D., 2008, « Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How », *Middle East Development Journal*, pp. 1-29.
- Shirley M., 2009, *Institutions and Development*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Wade R., 1990, *Governing the Market*, Princeton/Oxford, Princeton University Press.
- Waterbury J., 1979, « La légitimation du pouvoir au Maghreb : tradition, protestation et répression » in Collectif, *Développement politique au Maghreb*, Paris, CNRS.
- World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press/World Bank.
- World Bank, 2009, *From Privilege to Competition, MENA Development Report*, Oxford, Oxford University Press/World Bank.
- Yousef T., 2004, « Development, Growth and Policy Reform in the Middle East and North Africa », mimeo.